RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.370/3
van 25 april 2019

over

een wetsvoorstel ‘ter oprichting van een vermogensregister’ (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 65.370/3
du 25 avril 2019

sur

une proposition de loi ‘portant création d’un registre patrimonial’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-19, n° 54-3451/001)

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

Op 7 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'ter oprichting van een vermogensregister' (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 april 2019.

*

Le 7 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'portant création d'un registre patrimonial' (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3451/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 19 mars 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 avril 2019.

*

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (hierna ook: de Administratie) van de Federale Overheidsdienst Financiën te belasten met het bijhouden van een vermogensregister (hierna: register). Dat register bevat voor elke rijksinwoner een aantal gegevens en de Administratie dient jaarlijks "het nettovermogen van de rijksinwoners op 1 januari" vast te stellen (artikel 3, § 1, van het voorstel), waarbij de term 'nettovermogen' betrekking heeft op "het geheel van de roerende en onroerende goederen waarop de rijksinwoner een zakelijk recht heeft en zijn of haar schulden" (artikel 2, 3°).[2]

Het register bevat voor elke rijksinwoner de roerende en onroerende goederen waarop hij of zij een zakelijk recht heeft en zijn of haar schulden (1°), de aard van deze goederen en schulden (2°), de aard van het zakelijk recht op deze goederen (3°), de waarde van deze goederen, doch enkel indien de fiscale administratie over dat gegeven beschikt (4°),[3] en de uitstaande schulden (5°) (artikel 3, § 1).

Uit de toelichting blijkt dat de indieners met hun voorstel twee doelstellingen nastreven, namelijk 1) het opdrijven van de strijd tegen de fiscale en sociale fraude en 2) het creëren van transparantie over vermogens ten aanzien van de samenleving.[4]

3. Rijksinwoners en vennootschappen dienen jaarlijks "aan de fiscale administratie"[5] een aangifte over te leggen met relevante informatie (artikel 4, § 1, en artikel 6, § 1).

3.1. In het geval van een *rijksinwoner* gaat het om de informatie die in het register dient te worden opgenomen, met uitzondering van de waarde van de goederen (artikel 3, § 1, 4°,

---

[1] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Die omschrijving van de verplichting geeft aan dat het om het geaggregeerde vermogen gaat.

[3] In de toelichting wordt gesteld dat het "[i]n essentie (…) de bedragen op rekeningen, de beursgenoteerde effecten en de waarde van levensverzekeringen" betreft (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001, 9). Van andere aangegeven vermogensbestanddelen zal de overheid, bij gebrek aan nadere informatie en waarderingsregels, inderdaad meestal geen informatie over de waarde ervan hebben; in sommige gevallen (bijvoorbeeld naar aanleiding van de aangifte van een successie) kan dit echter wel het geval zijn.

[4] *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001, 3-4.

[5] Het is niet duidelijk waarom niet meer specifiek wordt bepaald dat de aangifte moet worden voorgelegd aan de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, die immers slechts één van de fiscale administraties is (zie ook *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001, 6). Met "de fiscale administratie" wordt een bredere en minder afgelijnde notie gebruikt. Het is overigens onduidelijk hoe die informatie bij de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie terecht zal komen indien de aangifte aan een andere fiscale administratie wordt voorgelegd.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

en artikel 4, § 1). Daartoe wordt aan de rijksinwoners een formulier bezorgd, samen met een voorstel van aangifte waarin de reeds beschikbare informatie is opgenomen (artikel 5, § 2). De Koning kan de rijksinwoners echter vrijstellen van deze aangifteplicht, op voorwaarde dat dergelijke uitzonderingen verantwoord kunnen worden "door een afweging tussen het nut van de informatievergaring en de administratieve last voor de rijksinwoner" (artikel 4, § 3, eerste lid). Een vrijstelling geldt in elk geval voor 1) niet-financiële roerende goederen met een geschatte waarde van minder dan 5000 euro, tenzij deze deel uitmaken van "een coherent geheel of een collectie" met een geschatte waarde van 5000 euro of meer, en 2) schulden van minder dan 5000 euro (artikel 4, § 3, tweede lid).

Het bijhouden van het register houdt in dat de Administratie de noodzakelijke gegevens verzamelt, verwerkt, beheert, verifieert, bewaart en ter beschikking stelt, volgens de regels bepaald bij de aan te nemen wet (artikel 3, § 2) of volgens de nadere regels te bepalen bij koninklijk besluit (artikel 3, § 4). Om haar opdracht te vervullen maakt de Administratie gebruik van de gegevens waarover zij beschikt en waartoe zij toegang heeft (artikel 3, § 3).[6]

3.2. In het geval van een *vennootschap* dient de aangifte informatie te bevatten inzake de aard en de omvang van het door natuurlijke personen in de vennootschap gehouden economisch belang onder de vorm van een percentage van de stemrechten of van het eigendomsbelang (artikel 6, § 1). De vennootschappen waarvan eigendomsbelangen verhandeld worden op een gereglementeerde markt dienen daaromtrent geen aangifte te doen; een aangifte moet wel gebeuren omtrent nominatieve aandelen en hun eigenaar (artikel 6, § 2).

Het bijhouden van die informatie houdt in dat de Administratie de betrokken gegevens verzamelt, verwerkt, beheert, verifieert, bewaart en ter beschikking stelt (artikel 6, § 4).

4. De toegang tot het register wordt geregeld in hoofdstuk 4 van het voorstel.

4.1. Ambtenaren met een titel van ten minste attaché kunnen "bij het vermogensregister" (lees allicht: bij de Administratie) elke inlichting opvragen die nuttig kan[7] zijn voor de uitoefening van hun ambt. Voorwaarden zijn dat zij 1) daartoe vooraf[8] een schriftelijk en gemotiveerd verzoek indienen en 2) de toestemming krijgen van een ambtenaar aangesteld door de Minister van Financiën of de Minister van Sociale Zaken met ten minste de titel van adviseur-generaal (artikel 7, § 1). Raadplegingen worden geregistreerd, gedurende een decennium bewaard en jaarlijks gecontroleerd (artikel 7, § 2).

4.2. Ook rijksinwoners kunnen kennis nemen van de gegevens die over hen in het register zijn opgenomen (artikel 9).

[6] In de toelichting wordt daarbij het volgende verduidelijkt: "In de eerste plaats betreft dit het kadaster van het onroerend vermogen dat zij vandaag al beheert, het bij artikel 14 bij haar ondergebrachte CAP, het bij artikel 27 bij haar ondergebrachte UBO-register en de in artikelen 4 en 6 gerapporteerde informatie." (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001, 9).

[7] De mogelijkheid dat die inlichting nuttig is, volstaat derhalve. Het nuttig zijn moet niet bij voorbaat vaststaan.

[8] Een regularisatie achteraf is dus niet mogelijk.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

5. De Administratie geeft jaarlijks de geanonimiseerde en geaggregeerde gegevens inzake het nettovermogen van de rijksinwoners vrij voor wetenschappelijke en statistische doeleinden (artikel 8).

6. Hoofdstuk 5 van het voorstel bevat de sanctieregeling.

6.1. Voor overtredingen van de aangifteplicht kan een administratieve boete van 50 euro tot 50.000 euro worden opgelegd, naargelang de ernst van de inbreuk, de financiële draagkracht en, indien het om een rijksinwoner gaat, het voordeel of de winst die erdoor wordt bekomen (artikelen 11 en 12).

6.2. Al wie toegang heeft tot de verzamelde informatie wordt onderworpen aan het beroepsgeheim (zie artikel 10). Wie dat schendt wordt gestraft overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek (artikel 13).

7. De hoofdstukken 6, 7 en 8 van het voorstel bestaan uit wijzigingsbepalingen van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) (hoofdstuk 7), van de wet van 8 juli 2018 'houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest' (hoofdstuk 6) en van de wet van 18 september 2017 'tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten' (hoofdstuk 8). Het is daarbij de bedoeling om de bestaande databanken, zoals het Centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten (CAP, opgericht bij de Nationale Bank van België)[9] en het *Ultimate Beneficial Owner*-register (UBO-register, beheerd door de Algemene Administratie Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën)[10], over te hevelen naar de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, die reeds beschikt over het volledig kadaster van de onroerende goederen in België en hun eigenaars.

VORMVEREISTEN

8. Het voorstel bevat bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG' (hierna: algemene verordening gegevensbescherming), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de

[9] Zie https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/centraal-aanspreekpunt.

[10] Zie https://financien.belgium.be/nl/ubo-register.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

Gegevensbeschermingsautoriteit',[11] te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het voorstel doorgang kan vinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Eerbiediging van het privéleven

9. Het recht op eerbiediging van het privéleven is een fundamenteel recht, dat onder meer gewaarborgd wordt bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna ook: EVRM).

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 nog eens herinnerd aan de ter zake geldende principes:

> "B.10.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :
>
> 'Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.
>
> De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht'.
>
> B.10.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :
>
> '1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.
>
> 2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.
>
> B.10.3. De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het voormelde Europees Verdrag (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).
>
> De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

[11] De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en de bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

B.10.4. Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

'1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.

2. Eenieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting'.

B.10.5. De artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepalen:

'Art. 7. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie'.

'Art. 8. 1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd'.

Bij de toetsing aan de voormelde artikelen 7 en 8, dient rekening te worden gehouden met artikel 52, lid 1, van het Handvest, dat bepaalt :

'Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.

B.11. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven.

Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens doet ervan blijken dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht : de naam, het adres, de professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken, camerabeelden, foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of verdenking), financiële gegevens en informatie over bezittingen (zie onder meer EHRM, 26 maart 1987, *Leander* t. Zweden, §§ 47-48; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper* t. Verenigd Koninkrijk, §§ 66-68; 17 december 2009, *B.B.* t. Frankrijk, § 57; 10 februari 2011, *Dimitrov-Kazakov* t. Bulgarije, §§ 29-31; 18 oktober 2011, *Khelili* t. Zwitserland, §§ 55-57; 9 oktober 2012, *Alkaya* t. Turkije, § 29; 18 april 2013, *M.K.* t. Frankrijk, § 26; 18 september 2014, *Brunet* t. Frankrijk, § 31).

B.12. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut.

Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, *Kroon* e.a. t. Nederland, § 31; grote kamer, 12 oktober 2013, *Söderman* t. Zweden, § 78).

B.13.1. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.13.2. Naast de formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Evenzo houdt de vereiste van voorzienbaarheid waaraan de wet moet voldoen om in overeenstemming te zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in dat de formulering ervan voldoende precies is zodat eenieder – desnoods met gepast advies – in de gegeven omstandigheden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru* t. Roemenië, § 55; grote kamer, 17 februari 2004, *Maestri* t. Italië, § 30). De wetgeving moet eenieder een voldoende indicatie geven over de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder de overheden gebruik mogen maken van maatregelen die raken aan de rechten gewaarborgd door het Verdrag (EHRM, grote kamer, 12 juni 2014, *Fernández Martínez* t. Spanje, § 117).

Meer in het bijzonder wanneer het optreden van de overheid een geheim karakter vertoont, dient de wet voldoende waarborgen te bieden tegen willekeurige inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven, namelijk door de beoordelingsbevoegdheid van de betrokken overheden op voldoende duidelijke wijze af te bakenen, enerzijds, en door te voorzien in procedures die een effectief jurisdictioneel toezicht toelaten, anderzijds (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru* t. Roemenië, § 55; 6 juni 2006, *Segerstedt-Wiberg* t. Zweden, § 76; 4 juli 2006, *Lupsa* t. Roemenië, § 34).

B.13.3. Uit artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van de Grondwet volgt aldus dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden een verwerking van persoonsgegevens is toegelaten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru* t. Roemenië, § 57; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper* t. Verenigd Koninkrijk, § 99).

De vereiste graad van precisie van de betrokken wetgeving – die niet in elke hypothese kan voorzien – is, volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, onder meer afhankelijk van het domein dat wordt gereguleerd en van het aantal en de hoedanigheid van de personen tot wie de wet is gericht (EHRM, grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper* t. Verenigd Koninkrijk, §§ 95 en 96). Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat de vereiste van

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

voorzienbaarheid in domeinen die te maken hebben met de nationale veiligheid, niet dezelfde draagwijdte kan hebben als in andere domeinen (EHRM, 26 maart 1987, *Leander* t. Zweden, § 51; 4 juli 2006, *Lupsa* t. Roemenië, § 33).

B.14.1. Een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, maar ook te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig te zijn met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

De wetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

B.14.2. Bij de beoordeling van dat evenwicht houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer rekening met de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 'tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens' (hierna : Verdrag nr. 108) (EHRM, 25 februari 1997, *Z* t. Finland, § 95; grote kamer, 12 januari 2010, *S. en Marper* t. Verenigd Koninkrijk, § 103).

Dat Verdrag bevat onder meer de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens : rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, evenredigheid, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en verantwoordingsplicht.

Te dezen dient bij de invulling ervan in het bijzonder rekening te worden gehouden met de inhoud van de aanbeveling (2010)13.

B.14.3. Een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven door middel van een verwerking van persoonsgegevens, te dezen door een toegang van overheidsdiensten tot en het gebruik van bepaalde persoonsgegevens via bijzondere technieken (EHRM, 26 maart 1987, *Leander* t. Zweden, § 48; grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru* t. Roemenië, § 46; HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, en C-594/12, *Kärntner Landesregierung* e.a.), moet derhalve berusten op een redelijke verantwoording en dient evenredig te zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.14.4. Wat de evenredigheid betreft, houden het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie rekening met het al dan niet aanwezig zijn van de in B.13.2 vermelde materiële en procedurele waarborgen in de betrokken regeling.

Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient aldus rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt, het onderscheidend karakter van de regeling en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru* t. Roemenië, § 59; beslissing, 29 juni 2006, *Weber en Saravia* t. Duitsland, § 135; 28 april

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

2009, *K.H.* e.a. t. Slowakije, §§ 60-69; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper* t. Verenigd Koninkrijk, §§ 101-103, 119, 122 en 124; 18 april 2013, *M.K.* t. Frankrijk, §§ 37 en 42-44; 18 september 2014, *Brunet* t. Frankrijk, §§ 35-37; 12 januari 2016, *Szabó en Vissy* t. Hongarije, § 68; HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, en C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*, punten 56-66).

B.15.1. De artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie hebben, wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR e.a.*) en van artikel 22 van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.15.2. De bestaanbaarheid van wetskrachtige bepalingen met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met analoge grondwetsbepalingen of met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, kan slechts door het Hof worden onderzocht in zoverre de bestreden bepalingen het Unierecht ten uitvoer brengen (HvJ, grote kamer, 26 februari 2013, C-617/10, Åklagaren, punten 17 e.v.).

(...)."

10. Op de vraag of de maatregel proportioneel is, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Nous pensons effectivement que le dispositif est proportionnel eu égard :

- à l'impact de la fraude sur les finances publiques belges (de 20 à 30 milliards d'euros annuels, suivant diverses études) ;

- à l'importance d'une répartition plus juste de l'effort entre les différents contribuables, en fonction de leur capacité contributive ;

- à l'utilité pour un État de disposer d'une vision claire des avoirs de ses habitants et de la répartition de ceux-ci par décile de revenus.

Nous pensons également qu'il s'agit du moyen le plus efficace et le plus rapide pour atteindre cet objectif.

Dans son avis N°47.427/1 du 3 décembre 2009 relatif à une proposition de loi visant à supprimer le secret bancaire (DOC 52-2216), le Conseil d'État précisait d'ailleurs ceci :

> 'Les droits garantis par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de respect de la vie privée et familiale, ne sont pas absolus. Le législateur peut restreindre ces droits. Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prescrite par une disposition législative, suffisamment précise et qu'elle corresponde à un besoin social impérieux, c'est-à-dire qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.
>
> (…)
>
> En l'espèce, on peut considérer que la proposition de loi est dans une large mesure conforme à ces principes. L'objectif des auteurs de la proposition est d'améliorer la perception de l'impôt par un assouplissement des règles relatives au secret bancaire fiscal. Cet assouplissement doit permettre de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. Sous réserve de l'observation formulée ci-après, les moyens

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

choisis à cette fin ne sont pas disproportionnés, notamment compte tenu du fait que tant la proposition de loi que le droit en vigueur offrent suffisamment de garanties pour empêcher qu'il soit excessivement porté atteinte à la vie privée et familiale.

(...)'

Daarnaast benadrukken we dat het vermogensregister geen publiek register is. In Noorwegen, eveneens een democratische samenleving, kan elke burger het inkomen van een andere burger raadplegen (met name op deze website: https://www.skatteetaten.no/Person). Wij gaan niet zo ver. We combineren slechts bestaande databanken die we uitbreiden, aangevuld met een aangifteplicht voor residuele vermogensbestanddelen en met andere informatie waarover de fiscus reeds beschikt. We herhalen ook het argument uit de toelichting dat de fiscus vandaag al een volledige inzage heeft in het inkomen van iemand die zijn volledige inkomen uit arbeid verwerft, in tegenstelling tot iemand die zijn volledige inkomen uit vermogen verwerft.

En considérant tous ces éléments, on peut estimer l'objectif de la présente proposition de loi comme légitime et les moyens utilisés comme proportionnés."

11.1. In zoverre het vermogensregister waarin het om advies voorgelegde voorstel voorziet wordt omschreven als "een cruciaal instrument in de strijd tegen [de fiscale en de sociale] fraude",[12] wordt ermee ontegensprekelijk een wettig doel nagestreefd.

Wat de tweede door de indieners van het voorstel nagestreefde doelstelling betreft, namelijk "de transparantie van vermogens (…) *ten aanzien van de wijdere samenleving*",[13] moet evenwel voorafgaandelijk een voorbehoud worden gemaakt. Houders van vermogens zijn als dusdanig immers geen transparantie verschuldigd ten aanzien van "de samenleving" – dus niet de overheid, maar iedereen –; een dergelijke algemene en ongebreidelde transparantieverplichting zou er immers toe leiden dat het door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven zinledig wordt.

In de toelichting bij het voorstel wordt er evenwel aan toegevoegd dat "[d]e geanonimiseerde en geaggregeerde gegevens in het vermogensregister (…) een schat aan informatie [vormen] voor wetenschappelijk en beleidsgericht onderzoek", onder meer om "de vermogens- en inkomensongelijkheid in België op een veel gedetailleerdere manier [te kunnen onderzoeken] en (…) de strijd tegen armoede en ongelijkheid efficiënter [te kunnen voeren]".[14] Daaruit blijkt dat het niet om het publiek maken van geïndividualiseerde gegevens gaat, maar om het ter beschikking stellen van *geanonimiseerde* en *geaggregeerde* gegevens voor wetenschappelijk en beleidsgericht onderzoek. In zoverre het vermogensregister waarin het om advies voorgelegde voorstel voorziet, wordt opgevat als een instrument om de voormelde beleidsdoelstellingen na te streven, kan eveneens worden aanvaard dat het een wettig doel nastreeft.

In de toelichting bij het om advies voorgelegde voorstel wordt terecht beklemtoond dat de overheid thans reeds over een aantal gegevens beschikt die in het vermogensregister zouden worden opgenomen, zoals het onroerend kadaster, de gegevens die

[12] *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001, 3.

[13] *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001, 4.

[14] *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3451/001, 4.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

moeten worden aangegeven bij het CAP en het UBO-register. Dit neemt niet weg dat het voorstel in de verplichting voorziet om bijkomende gegevens te registreren. Daarbij komt nog dat door het in één register samenbrengen van de gegevens die thans in verschillende bronnen zijn ondergebracht, de inmenging in het privéleven groter wordt. Gelet hierop moet er nauw worden op toegezien dat de ontworpen regeling evenredig is met de nagestreefde doelstellingen en dat er voldoende waarborgen zijn tegen misbruik.

Bovendien moeten – gelet op het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet – de essentiële elementen van de ontworpen regeling door de wetgever worden vastgesteld.

11.2. Gelet op wat voorafgaat, zijn een aantal onderdelen van het voorstel vatbaar voor kritiek. De aanpassingen die hierna worden gesuggereerd zijn noodzakelijk om de naleving van het voormelde grondrecht te waarborgen.[15]

11.2.1. In artikel 4, § 3, eerste lid, van het voorstel wordt de Koning de mogelijkheid geboden om vrij te stellen van aangifte.[16] Hij kan in uitzonderingen voorzien op basis van "een afweging tussen het nut van de informatievergaring en de administratieve last voor de rijksinwoner". Doordat de delegatiebepaling geen gradatie bevat, kan de Koning hiervan zowel zeer breed als zeer beperkt toepassing maken en kan hij discretionair bepalen wat aangegeven moet worden.

Het legaliteitsbeginsel vereist dat de wetgever zelf de essentiële regels ter zake bepaalt. Een delegatie aan de uitvoerende macht is mogelijk, maar dan dient de machtiging voldoende nauwkeurig omschreven te worden. De delegatiebepaling zal in het licht hiervan moeten worden herbekeken en de essentiële elementen aan de hand waarvan de inperking van het recht op privacy kan worden vastgesteld, zullen erin moeten worden opgenomen.

11.2.2. Uit artikel 7, § 1, van het voorstel blijkt dat er voor het consulteren van de (niet-geanonimiseerde) informatie van het register een aantal *formele* drempels bestaan. Inzonderheid moet de ambtenaar die inzage wil daarvoor de toestemming krijgen van een door de Minister van Financiën of de Minister van Sociale Zaken daartoe aangestelde ambtenaar met ten minste de titel van adviseur-generaal (*vierogenprincipe*). Er worden echter geen *inhoudelijke* beperkingen opgelegd, behalve de voorwaarde dat het moet gaan om inlichtingen die nuttig kunnen zijn voor de uitoefening van het ambt van de verzoekende ambtenaar. De ambtenaar die toestemming tot inzage dient te verlenen, zal dus in elk geval moeten nagaan of aan die voorwaarden is voldaan.

De notie "elke inlichting (…) die nuttig kan zijn voor de uitoefening van zijn of haar ambt" is echter dermate breed, dat bijvoorbeeld *fishing expeditions* niet worden uitgesloten. Er zal derhalve moeten worden verduidelijkt wat binnen die notie mogelijk is en welke inhoudelijke controles de ambtenaar die de toestemming tot inzage dient te verlenen moet

[15] Deze beoordeling geldt uiteraard slechts in de context van het thans voorgelegde voorstel. Indien die regeling wordt aangepast of de aanwending van de informatie uit het register in meer gevallen mogelijk wordt gemaakt, zal de afdeling Wetgeving een nieuwe toetsing aan de grondrechtelijke regels moeten doorvoeren.

[16] De gemachtigde heeft bevestigd dat het de bedoeling is om aldus een delegatie van reglementaire bevoegdheid aan de Koning te verlenen.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

uitvoeren.[17] Mogelijk is het de bedoeling om de controles ter preventie van fiscale en sociale fraude centraal aan te sturen door middel van *datamining*, in welk geval dit uitdrukkelijk dient te worden geregeld.

11.2.3. In artikel 7, § 1, van het voorstel wordt bepaald dat informatie kan worden opgevraagd door elke "ambtenaar met een titel van ten minste attaché". In artikel 318, tweede lid, van het WIB 92 komt dezelfde omschrijving voor. In dat laatste geval is de context echter de inkomstenbelastingen, inbegrepen de onroerende voorheffing, zodat het noodzakelijkerwijs om een ambtenaar van de federale belastingdienst of eventueel ook van de gewestelijke belastingdienst gaat. Dit voorstel staat echter los van die context, zodat niet voldoende gespecificeerd wordt om welke ambtenaar het kan gaan. Zo is het niet uitgesloten dat bijvoorbeeld een gemeentelijke ambtenaar (met een titel van attaché of hoger), die formeel aan de omschrijving voldoet, die informatie kan opvragen. Dat is niet aanvaardbaar,[18] maar is allicht niet de bedoeling, zodat de formulering zal moeten worden bijgesteld om duidelijker aan te geven welke categorieën van ambtenaren zijn beoogd.

11.2.4. Niet alle bepalingen van het voorstel zijn voldoende duidelijk geformuleerd.

11.2.4.1. In artikel 3, § 4, wordt de Koning opgedragen om "de specificatie van de in § 1 bedoelde gegevens" te bepalen. Die bepaling zou zo kunnen worden geïnterpreteerd dat de uitvoerende macht het toepassingsgebied van de gehele regeling vermag te bepalen. Doordat deze omschrijving een al te grote beleidsvrijheid laat, wordt ingegaan tegen het legaliteitsvereiste dat vervat is in artikel 22 van de Grondwet. Verder (zie opmerking 15) zal echter blijken dat dit niet de bedoeling van de indieners van het voorstel is, zodat aan de legaliteitskritiek kan worden voldaan door meer precies de bedoeling te verwoorden.

11.2.4.2. In artikel 4, § 3, tweede lid, is sprake van "de niet-financiële roerende goederen" en van "een coherent geheel of een collectie", maar die noties bieden weinig houvast. De gemachtigde heeft in dit verband de volgende toelichting verstrekt:

> "Beide concepten zijn niet overgenomen uit andere wetgeving. Het eerste verwijst naar fysieke voorwerpen, in tegenstelling tot financiële roerende goederen zoals bijv. cash op zichtrekening, aandelen, enz. Financiële roerende goederen worden opgenomen in het CAP of in het UBO-register, dus die zijn bekend, zelfs indien ze een waarde hebben van minder dan 5000 euro. We voorzien de drempel van 5000 euro om te vermijden dat mensen hun hele inboedel moeten aangeven, wat totaal disproportioneel zou zijn.
>
> De reden dat we het concept van coherent geheel of collectie gebruiken, is de volgende. Stel, iemand heeft een bibliotheek met waardevolle boeken of een gigantische wijnkelder. Elk individueel boek of individuele fles is minder dan 5000 euro waard. Toch lijkt het ons relevant om het geheel aan te geven indien de geschatte waarde 5000 euro overstijgt."

[17] In elk geval dienen consultaties in overeenstemming te zijn met de algemene verordening gegevensbescherming.

[18] In zoverre het vermogensregister wordt opgevat als een instrument in de strijd tegen de fiscale en de sociale fraude, zou het niet bestaanbaar zijn met het recht op eerbiediging van het privéleven dat ambtenaren die geen enkele bevoegdheid in die aangelegenheid hebben, toch toegang zouden krijgen tot het vermogensregister. Voor de tweede door de indieners van het voorstel nagestreefde doelstelling, is de toegang door buitenstaanders tot de niet-geanonimiseerde en niet-geaggregeerde gegevens sowieso niet aanvaardbaar.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

Het voorstel is op dit punt onduidelijk zodat het een bron kan worden van betwistingen. Los van het feit dat de wet niet bepaalt hoe en door wie de waarde van de niet-financiële goederen geschat moet worden, wat op zich al problematisch lijkt, is het onduidelijk wat "een coherent geheel of een collectie met een geschatte waarde van 5 000 euro of meer" is: Vallen alle meubels in verschillende kamers van een woning onder een "coherent geheel"? Hoe dient een boekenkast met duizend boeken beoordeeld te worden? Wat met een muziekinstallatie van zesduizend euro die inmiddels drie jaar oud is? Vormen de planten, bloemen en bomen in de tuin een coherent geheel met de planten in de woning? Wat als een gezin een aantal fietsen heeft die samen meer dan 5000 euro waard zijn?

De voorgestelde bepaling is derhalve aan verduidelijking toe.

B. Gelijkheidsbeginsel

12.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[19]

Het voorstel houdt een aantal onderscheiden behandelingen in, waarvoor een verantwoording geboden moet kunnen worden. Indien een verantwoording ervan niet mogelijk is, zullen de gehanteerde onderscheiden weggewerkt moeten worden.

Hierna wordt een overzicht gegeven van de verschillen in behandeling die aan een nader onderzoek onderworpen moeten worden.

12.2.1. Het is onduidelijk waarom bij artikel 3 van het voorstel het toepassingsgebied van het register beperkt wordt tot de rijksinwoners. In het licht van de geponeerde doelstellingen kan immers worden geargumenteerd dat het ook nodig is om zicht te hebben op de vermogensbestanddelen die zich in België bevinden van niet-rijksinwoners.[20]

De gemachtigde stelde in dit verband het volgende:

> "We houden zeker de deur open om het vermogensregister in een latere fase uit te breiden naar niet-rijksinwoners, althans enkel diegenen die onderworpen zijn aan de belasting voor de niet-inwoners (BNI). In het kader van dit wetsvoorstel hebben we besloten om hen niet mee te nemen. Doorgaans zal het grootste deel van het vermogen

[19] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijvoorbeeld: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

[20] Ingevolge de Schumacker-doctrine dienen niet-rijksinwoners soms als rijksinwoner te worden behandeld (zie onder meer: HvJ 14 februari 1995, C-279/93, *Schumacker*, punt 32; HvJ 16 mei 2000, C-87/99, *Zurstrassen*, punt 21; HvJ 28 februari 2013, C-168/11, *Beker*, punt 43; HvJ 12 december 2013, C-303/12, *Imfeld en Garcet*, punt 43).

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

van niet-inwoners en het inkomen daaruit zich in het buitenland bevinden en daar belast worden. Het lijkt dus niet proportioneel om in een eerste fase het volledige vermogen van niet-inwoners in kaart te brengen. Bovendien is het aandeel niet-rijksinwoners onderworpen aan de BNI zo klein vergeleken met rijksinwoners dat de impact op de overheidsfinanciën beperkt is (dus ook de mogelijke opbrengst uit fiscale fraude). Ook voor het opstellen van statistieken is dit minder interessant."

Deze uitleg overtuigt niet. De vraag gaat over vermogensbestanddelen die zich in België bevinden van niet-rijksinwoners, niet over het gehele wereldwijde vermogen van niet-rijksinwoners. Er zal aangetoond moeten worden dat rijksinwoners en niet-rijksinwoners zich ten aanzien van de Belgische overheid in verschillende situaties bevinden wat betreft de mogelijkheid en de noodzaak om het in België gelegen vermogen in kaart te brengen.

Daarnaast zal het onderscheid tussen de kennis over het in België gelegen vermogen van rijksinwoners en niet-rijksinwoners ook meer specifiek verantwoord moeten kunnen worden in het licht van de strijd tegen fiscale fraude. Door het in België gelegen vermogen van niet-rijksinwoners niet in kaart te brengen, wordt de automatische uitwisseling van bepaalde gegevens van het vermogen van niet-rijksinwoners in elk geval moeilijker gemaakt,[21] waardoor niet-rijksinwoners makkelijker aan de fiscale controle in hun woonstaat kunnen ontsnappen door hun vermogen in een niet-financiële vorm in België te plaatsen. Het komt de indieners van het wetsvoorstel aldus toe om een objectieve en redelijke verantwoording te geven voor de verschillende behandeling in de strijd tegen fiscale fraude tussen rijksinwoners en niet-rijksinwoners.

12.2.2. Bij de omschrijving van de notie 'rijksinwoner' in artikel 2, 2°, van het voorstel wordt enkel verwezen naar natuurlijke personen. Daaruit volgt dat waar in het voorstel de term 'vermogensregister' wordt gebruikt, dit enkel betrekking heeft op de informatie over de natuurlijke personen en niet op de informatie over vennootschappen of andere rechtspersonen. Ook die laatsten kunnen echter vermogend zijn en informatie over hun vermogensbestanddelen kan nuttig zijn in het kader van fraudebestrijding.

Ook die beperking zal dus verantwoord moeten kunnen worden.

12.2.3. In het register wordt, om jaarlijks het nettovermogen vast te stellen, naast schulden enkel rekening gehouden met zakelijke rechten. Waarom voor het bepalen van het vermogen enkel de zakelijke rechten en niet de persoonlijke rechten in aanmerking worden genomen blijft een open vraag. Ook andere vermogensbestanddelen, zoals intellectuele rechten, een handelsfonds of een groepsverzekering, zijn hiervoor immers dienstig.

Voor het beperken van de regeling tot de zakelijke rechten zal een deugdelijke verantwoording gegeven moeten kunnen worden.

[21] Zie onder meer het verdrag 'inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken', gedaan te Straatsburg op 25 januari 1988, en het 'Multilateraal Akkoord tussen bevoegde autoriteiten betreffende de automatische uitwisseling van inlichtingen inzake financiële rekeningen', ondertekend te Berlijn op 29 oktober 2014. Ook de meeste dubbelbelastingverdragen bevatten dergelijke regelingen.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

13. In artikel 2, 4°, van het voorstel wordt 'vermogensregister' omschreven als "het register van het nettovermogen van alle rijksinwoners gehouden door de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie in overeenstemming met deze wet". De toevoeging "in overeenstemming met deze wet" is overbodig en wordt beter geschrapt. Dat het register gehouden moet worden in overeenstemming met de wet, volgt genoegzaam uit de voorgestelde wetsbepalingen.

Artikel 3

14. Bij het voorgestelde artikel 3, § 1, 2°, rijst de vraag waarom "de aard van deze goederen en schulden" vermeld moet worden. Bovendien wordt in artikel 3, § 1, 1°, melding gemaakt van "schulden", terwijl in artikel 3, § 1, 5°, dan weer sprake is van "uitstaande schulden". Hierover om uitleg verzocht, antwoordde de gemachtigde:

> "a) De bedoeling is om meer inzicht te krijgen in de structuur van iemands vermogen, en dus om de goederen en schulden te categoriseren. Bijvoorbeeld, schulden kunnen worden opgesplitst in hypothecaire schulden, kredietkaartschulden, enz.
>
> b) In 1° gaat het om de geïdentificeerde vermogensbestanddelen (goederen of schulden, bijv. 'krediet bij Belfius'). In 4° en 5° gaat het over het bedrag in euro (hetzij waarde, hetzij uitstaande schuld)."

15. Luidens artikel 3, § 4, van het voorstel bepaalt de Koning onder meer "de specificatie van de in § 1 bedoelde gegevens". In de toelichting bij artikel 3 wordt vermeld: "De goederen en schulden worden geclassificeerd naar hun aard; de Koning werkt een classificatie uit."

De gemachtigde bevestigde dat met de term 'specificatie' inderdaad verwezen wordt naar de classificatie van goederen, zoals bedoeld in de artikelsgewijze toelichting. Zo begrepen, spoort de voorgestelde bepaling met het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet. Het verdient echter met het oog op de rechtszekerheid aanbeveling om de machtiging aan de Koning te herformuleren, zodat ze duidelijker de bedoeling van de indieners weerspiegelt.

Artikel 4

16. In artikel 4, § 3, tweede lid, van het voorstel wordt uitgegaan van een ondergrens van 5000 euro. Dat grensbedrag zal niet automatisch evolueren vermits er, anders dan in artikel 178 van het WIB 92, niet wordt voorzien in een automatische indexatie. Tenzij de wetgever na verloop van tijd ingrijpt, zal door het tijdsverloop en de ontwaarding van de munt dat bedrag een almaar kleinere waarde vertegenwoordigen. Indien men dat zou willen vermijden, zal in een indexeringsmechanisme moeten worden voorzien.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

Artikel 5

17. Overeenkomstig artikel 5, § 5, van het voorstel moet de aangifte worden teruggezonden binnen de op het formulier aangegeven termijn, die niet korter mag zijn dan een maand te rekenen vanaf de verzending ervan, aan de dienst die op het formulier is vermeld. De gemachtigde verstrekte in dit verband nog de volgende toelichting:

> "We hebben hiervoor inspiratie gehaald uit het WIB, Art. 308 § 1: 'De (…) belastingplichtigen (…) moeten hun aangifte aan de dienst die op het formulier is vermeld doen toekomen binnen de op het formulier aangegeven termijn, die niet korter mag zijn dan één maand te rekenen vanaf de verzending ervan.'"

Artikel 6

18. Artikel 6, § 2, van het voorstel bevat voor de vennootschappen waarvan minstens een deel van de eigendomsbelangen verhandeld worden op een gereglementeerde markt, een uitzondering op de jaarlijkse aangifteplicht wat betreft de op een gereglementeerde markt verhandelde eigendomsbelangen en hun eigenaar, doch behoudt voor die vennootschappen de aangifteplicht voor de nominatieve aandelen en wie hun eigenaar is.

In de toelichting wordt aangegeven dat beursgenoteerde participaties buiten de rapporteringsplicht vallen omdat het bezit van beursgenoteerde aandelen zal worden gerapporteerd door de financiële instellingen die effectenrekeningen beheren en beursgenoteerde vennootschappen moeilijk kunnen achterhalen wie in het bezit is van hun aandelen. Een uitzondering op deze vrijstelling van de rapporteringsplicht geldt echter wanneer het gaat over aandelen op naam. De draagwijdte van deze uitzondering is niet geheel duidelijk: gaat het over aandelen op naam die bij deze vennootschap in een aandelenregister zijn genoteerd of ook over aandelen op naam die op een gereglementeerde markt worden verhandeld?

Het verdient aanbeveling dit onderscheid verder toe te lichten en te motiveren in de loop van de parlementaire behandeling van het voorstel.

Artikel 7

19. Uit artikel 7, § 2, tweede lid, van het voorstel blijkt dat de Koning wordt gemachtigd om de "nadere regels van de registratie en de bewaring van en de controle op de raadplegingen" te bepalen. Aangezien de essentie geregeld wordt bij het voorgestelde artikel 7, § 2, eerste lid, kan deze delegatie worden aanvaard.

Artikel 9

20. In artikel 9 van het voorstel wordt bepaald dat elke rijksinwoner kennis kan nemen van de gegevens die op zijn of haar naam in het register zijn opgenomen. Een bepaling met die strekking bestaat echter reeds: artikel 32 van de Grondwet en artikel 4, eerste lid, van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' garanderen het recht op het raadplegen

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

van alle informatie, in welke vorm ook, waarover een federale administratieve overheid beschikt. Voor het raadplegen van informatie van persoonlijke aard, wat hier het geval is, is een persoonlijk belang vereist, maar er kan geen twijfel over bestaan dat aan die voorwaarde is voldaan door een rijksinwoner die wil kennisnemen van de gegevens die over hem of haar in het register zijn opgenomen. Bovendien biedt artikel 7 van de wet van 11 april 1994 de aanvrager een recht op verbetering van onjuiste of onvolledige gegevens die hem betreffen, wat een uit de algemene verordening gegevensbescherming volgende verplichting is.[22] De gemachtigde bevestigde overigens dat de mogelijkheid bieden om een rechtzetting te vragen "zeker [zou] moeten kunnen".

Artikel 9 van het voorstel kan dus beter worden weggelaten. Indien het toch behouden zou blijven, dient het te worden aangevuld met een bepaling inzake het rectificatierecht.

Artikel 10

21. Op de vraag of het zinsdeel "die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie" in artikel 10, eerste lid, van het voorstel, ook kan slaan op een occasionele toegang door derden, reageerde de gemachtigde als volgt:

> "Wij menen van wel. Opnieuw werd inspiratie gehaald uit het WIB, Art. 337: 'Hij die, uit welken hoofde ook, optreedt bij de toepassing van de belastingwetten of die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de administratie belast met de vestiging, of deze belast met de inning en de invordering, van de inkomstenbelastingen, is, buiten het uitoefenen van zijn ambt, verplicht tot de meest volstrekte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft.'"

22. De regeling zal ook van toepassing moeten worden gemaakt op personen die toegang hebben tot het register (niet enkel tot de ambtsvertrekken van de Administratie).

Artikel 36

23. In artikel 36 van het voorstel wordt de inwerkingtreding geregeld. Dat artikel hoort derhalve niet in hoofdstuk 8 met wijzigingen van de wet van 18 september 2017, maar zou in een apart hoofdstuk ondergebracht moeten worden.

*

[22] Artikel 13, lid 2, b), van de algemene verordening gegevensbescherming. Zie ook de overwegingen 59 en 65 van de verordening.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de charger l'Administration de la Documentation patrimoniale (ci-après également : l'Administration) du Service public fédéral Finances de tenir à jour un registre patrimonial (ci-après : registre). Ce registre contient pour chaque habitant du Royaume un certain nombre de données et l'Administration est tenue d'établir, « le 1er janvier » de chaque année « le patrimoine net des habitants du Royaume » (article 3, § 1er, de la proposition), les termes 'patrimoine net' ayant trait à « l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers sur lesquels l'habitant du Royaume détient un droit réel et ses dettes » (article 2, 3°) [2].

Le registre contient pour chaque habitant du Royaume les biens mobiliers et immobiliers sur lesquels il détient un droit réel et ses dettes (1°), la nature de ces biens et dettes (2°), la nature du droit réel sur ces biens (3°), la valeur de ces biens, mais uniquement si l'administration fiscale dispose de cette donnée (4°) [3], et l'encours de la dette (5°) (article 3, § 1er).

Il ressort des développements que les auteurs de la proposition poursuivent un double objectif, à savoir 1) renforcer la lutte contre la fraude fiscale et sociale et 2) assurer la transparence en ce qui concerne les patrimoines à l'égard de la société [4].

3. Les habitants du Royaume et les sociétés sont tenus de remettre, chaque année, « à l'administration fiscale » [5] une déclaration contenant des informations pertinentes (article 4, § 1er, et article 6, § 1er).

---

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] Cette définition de l'obligation indique qu'il s'agit du patrimoine agrégé.

[3] Les développements indiquent qu'il s'agit « essentiellement des dépôts en comptes, des titres cotés en bourse et de la valeur des contrats d'assurance-vie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3451/001, p. 9). En effet, en l'absence d'informations complémentaires et de règles d'évaluation, l'autorité ne disposera généralement d'aucune information sur la valeur d'autres éléments patrimoniaux déclarés ; il peut toutefois en être autrement dans certains cas (par exemple à l'occasion de la déclaration d'une succession).

[4] *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3451/001, pp. 3-4.

[5] On n'aperçoit pas pourquoi il n'est pas prévu plus spécifiquement que la déclaration doit être soumise à l'Administration de la Documentation patrimoniale, qui n'est en effet qu'une des administrations fiscales (voir aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3451/001, p. 6). En faisant état de « l'administration fiscale », on utilise une notion plus large et moins bien délimitée. Au demeurant, on aperçoit mal comment l'Administration de la Documentation patrimoniale disposera de ces informations si la déclaration est soumise à une autre administration fiscale.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

3.1. Dans le cas d'un *habitant du Royaume*, il s'agit des informations qui doivent être consignées dans le registre, à l'exception de la valeur des biens (article 3, § 1er, 4°, et article 4, § 1er). À cette fin, il est envoyé aux habitants du Royaume une formule accompagnée d'une proposition de déclaration contenant les informations déjà disponibles (article 5, § 2). Toutefois, le Roi peut dispenser les habitants du Royaume de cette obligation de déclaration, à condition que de telles exceptions puissent être motivées « par une mise en balance entre l'utilité de la collecte des informations et la charge administrative pour l'habitant du Royaume » (article 4, § 3, alinéa 1er). Une dispense s'applique en tout état de cause aux 1) biens mobiliers non financiers dont la valeur estimée est inférieure à 5000 euros, à moins qu'ils ne fassent partie « d'un ensemble cohérent ou d'une collection » dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 5000 euros, et 2) aux dettes d'un montant inférieur à 5000 euros (article 4, § 3, alinéa 2).

La tenue à jour du registre implique que l'Administration collecte, traite, gère, vérifie, conserve et met à disposition les données nécessaires selon les modalités prévues par la loi à adopter (article 3, § 2) ou selon les modalités à fixer par arrêté royal (article 3, § 4). Pour remplir sa mission, l'Administration utilise les données dont elle dispose et auxquelles elle a accès (article 3, § 3) [6].

3.2. Dans le cas d'une *société*, la déclaration doit contenir des informations relatives à la nature et à l'ampleur de l'intérêt économique détenu par des personnes physiques dans la société, sous la forme d'un pourcentage de droits de vote ou d'une participation dans le capital (article 6, § 1er). Les sociétés dont les participations au capital sont négociées sur un marché réglementé ne doivent pas introduire de déclaration à ce sujet ; une déclaration devra bel et bien être introduite en ce qui concerne les actions nominatives et leur propriétaire (article 6, § 2).

La tenue à jour de ces informations implique que l'Administration collecte, traite, gère, vérifie, conserve et met à disposition les données concernées (article 6, § 4).

4. Le chapitre 4 de la proposition règle l'accès au registre.

4.1. Les fonctionnaires ayant au moins le titre d'attaché peuvent consulter « le registre patrimonial » (lire probablement : l'Administration), en vue d'obtenir tout renseignement pouvant [7] leur être utile dans l'exercice de leur fonction à condition 1) d'avoir préalablement [8] introduit une demande écrite motivée et 2) d'avoir obtenu l'autorisation d'un fonctionnaire ayant au moins le titre de conseiller général, désigné par le ministre des Finances ou le ministre des Affaires sociales (article 7, § 1er). Les consultations sont enregistrées et conservées pendant dix ans et contrôlées chaque année (article 7, § 2).

4.2. Les habitants du Royaume peuvent également prendre connaissance des données les concernant enregistrées dans le registre (article 9).

[6] Les développements précisent à cet égard ce qui suit : « Il s'agit en premier lieu du cadastre du patrimoine immobilier, qu'elle gère déjà actuellement, du PCC, dont la gestion lui est attribuée par l'article 14, du registre UBO, qui lui est confié en application de l'article 27, et des informations visées aux articles 4 et 6 ». (*Doc. parl.,* Chambre, 2018-19, n° 54-3451/001, p. 9).

[7] La possibilité que ce renseignement soit utile suffit dès lors. L'utilité ne doit pas être établie par avance.

[8] Une régularisation *a posteriori* n'est donc pas possible.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

5. L'Administration publie chaque année, à des fins scientifiques et statistiques, les données anonymisées et agrégées relatives au patrimoine net des habitants du Royaume (article 8).

6. Le chapitre 5 de la proposition contient le régime de sanctions.

6.1. Une amende administrative de 50 euros à 50000 euros peut être infligée pour les infractions à l'obligation de déclaration, selon la gravité de l'infraction, la capacité financière et, s'il s'agit d'un habitant du Royaume, l'avantage ou le gain qui en est retiré (articles 11 et 12).

6.2. Toute personne ayant accès aux informations collectées est soumise au secret professionnel (voir l'article 10). Toute violation du secret professionnel est punie conformément à l'article 458 du Code pénal (article 13).

7. Les chapitres 6, 7 et 8 de la proposition comportent des dispositions modificatives du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) (chapitre 7), de la loi du 8 juillet 2018 'portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt' (chapitre 6) et de la loi du 18 septembre 2017 'relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces' (chapitre 8). Il s'agit à cet égard de transférer les banques de données existantes, comme le Point de contact central des comptes et contrats financiers (PCC, créé auprès de la Banque nationale de Belgique) [9] et le registre des bénéficiaires effectifs (*Ultimate Beneficial Owner*-register) (registre UBO, géré par l'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances) [10], à l'Administration de la Documentation patrimoniale, qui dispose déjà du cadastre complet des biens immobiliers détenus en Belgique et de leurs propriétaires.

FORMALITÉS

8. La proposition contient des dispositions concernant le traitement de données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (ci-après : règlement général sur la protection des données), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' [11], dans le

[9] Voir https://www.nbb.be/fr/centrales-des-credits/point-de-contact-central.

[10] Voir https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/structure_et_services/administrations_generales/tr%c3%a9sorerie/contr%c3%b4le-des-instruments-1-1.

[11] Le 25 mai 2018, l'Autorité de protection des données a succédé à la Commission de la protection de la vie privée (voir les articles 3 et 110 de la loi du 3 décembre 2017). Les membres de la Commission de la protection de la vie

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. Il s'impose par conséquent de recueillir encore l'avis de l'Autorité de protection des données avant que la proposition puisse se concrétiser.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Respect de la vie privée

9. Le droit au respect de la vie privée est un droit fondamental, garanti entre autres par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après également : CEDH).

Dans l'arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, la Cour constitutionnelle a une fois de plus rappelé les principes en vigueur en la matière :

> « B.10.1. L'article 22 de la Constitution dispose :
>
> 'Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.
>
> La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit'.
>
> B.10.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
>
> '1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
>
> 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui'.
>
> B.10.3. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne précitée (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).
>
> La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable.
>
> B.10.4. L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :
>
> '1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

privée exercent toutefois les missions et les compétences de l'Autorité de protection des données entre le 25 mai 2018 et la date à laquelle les membres du Comité de direction de l'Autorité de protection des données auront prêté serment et signé une déclaration d'absence de conflits d'intérêts (article 114 de la loi du 3 décembre 2017).

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes'.

B.10.5. Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne disposent :

'Art. 7. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications'.

'Art. 8. 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante'.

Dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 7 et 8 précités, la Cour doit prendre en compte l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, qui dispose :

'Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui'.

B.11. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander* c. Suède, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper* c. Royaume-Uni, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B.* c. France, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov* c. Bulgarie, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili* c. Suisse, §§ 55-57; 9 octobre 2012, *Alkaya* c. Turquie, § 29; 18 avril 2013, *M.K.* c. France, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet* c. France, § 31).

B.12. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus.

Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres* c. Pays-Bas, § 31; grande chambre, 12 octobre 2013, *Söderman* c. Suède, § 78).

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

B.13.1. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.13.2. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être jugée conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que sa formulation soit assez précise pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru* c. Roumanie, § 55; grande chambre, 17 février 2004, *Maestri* c. Italie, § 30). La législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant les droits protégés par la Convention (CEDH, grande chambre, 12 juin 2014, *Fernández Martínez* c. Espagne, § 117).

Plus particulièrement, lorsque l'intervention de l'autorité présente un caractère secret, la loi doit offrir des garanties suffisantes contre les ingérences arbitraires dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, en délimitant le pouvoir d'appréciation des autorités concernées avec une netteté suffisante, d'une part, et en prévoyant des procédures qui permettent un contrôle juridictionnel effectif, d'autre part (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru* c. Roumanie, § 55; 6 juin 2006, *Segerstedt-Wiberg* c. Suède, § 76; 4 juillet 2006, *Lupsa* c. Roumanie, § 34).

B.13.3. Il découle dès lors de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 de la Constitution qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru* c. Roumanie, § 57; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper* c. Royaume-Uni, § 99).

Le niveau requis de précision de la législation concernée – laquelle ne peut du reste parer à toute éventualité – dépend notamment, selon la Cour européenne des droits de l'homme, du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires (CEDH, grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper* c. Royaume-Uni, §§ 95 et 96). Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'exigence de prévisibilité dans des domaines liés à la sécurité nationale ne pouvait avoir la même portée que dans d'autres domaines (CEDH, 26 mars 1987, *Leander* c. Suède, § 51; 4 juillet 2006, *Lupsa* c. Roumanie, § 33).

B.14.1. Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.14.2. Pour juger de cet équilibre, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte notamment des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 'pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel' (ci-après : 'la Convention n° 108') (CEDH, 25 février 1997, *Z* c. Finlande, § 95; grande chambre, 12 janvier 2010, *S. et Marper* c. Royaume-Uni, § 103).

Cette Convention contient, entre autres, les principes relatifs au traitement de données à caractère personnel : licéité, loyauté, transparence, limitation des finalités, proportionnalité, exactitude, limitation de la conservation, intégrité et confidentialité, et responsabilité.

Pour interpréter ces principes, il y a lieu, en l'espèce, de tenir compte en particulier du contenu de la recommandation (2010)13.

B.14.3. Une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée par un traitement de données à caractère personnel, en l'occurrence par un accès et par l'utilisation par les services publics de certaines données personnelles au moyen de techniques particulières (CEDH, 26 mars 1987, *Leander* c. Suède, § 48; grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru* c. Roumanie, § 46; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, et C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*) doit donc reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.

B.14.4. En ce qui concerne la proportionnalité, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne tiennent compte de l'existence ou non, dans la réglementation visée, des garanties matérielles et procédurales mentionnées en B.13.2.

Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient dès lors de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru* c. Roumanie, § 59; décision, 29 juin 2006, *Weber et Saravia* c. Allemagne, § 135; 28 avril 2009, *K.H. e.a.* c. Slovaquie, §§ 60-69; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper* c. Royaume-Uni, §§ 101-103, 119, 122 et 124; 18 avril 2013, *M.K.* c. France, §§ 37 et 42-44; 18 septembre 2014, *Brunet* c. France, §§ 35-37; 12 janvier 2016, *Szabó et Vissy* c. Hongrie, § 68; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, et C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*, points 56-66).

B.15.1. Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, une portée analogue à celle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CJUE, grande chambre, C-92/09 et C-93/09, 9 novembre 2010, *Volker und Markus*

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

Schecke GbR et autres) et de l'article 22 de la Constitution. Il en va de même de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.15.2. La compatibilité de dispositions législatives avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, combinés avec des dispositions constitutionnelles analogues ou avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ne peut être examinée par la Cour qu'en ce que les dispositions attaquées mettent en œuvre le droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, C-617/10, *Åklagaren*, points 17 et suivants).

[...] ».

10. À la question de savoir si la mesure est proportionnée, le délégué a répondu ce qui suit :

« Nous pensons effectivement que le dispositif est proportionnel eu égard :

- à l'impact de la fraude sur les finances publiques belges (de 20 à 30 milliards d'euros annuels, suivant diverses études) ;

- à l'importance d'une répartition plus juste de l'effort entre les différents contribuables, en fonction de leur capacité contributive ;

- à l'utilité pour un État de disposer d'une vision claire des avoirs de ses habitants et de la répartition de ceux-ci par décile de revenus.

Nous pensons également qu'il s'agit du moyen le plus efficace et le plus rapide pour atteindre cet objectif.

Dans son avis N°47.427/1 du 3 décembre 2009 relatif à une proposition de loi visant à supprimer le secret bancaire (DOC 52-2216), le Conseil d'État précisait d'ailleurs ceci :

> 'Les droits garantis par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de respect de la vie privée et familiale, ne sont pas absolus. Le législateur peut restreindre ces droits. Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prescrite par une disposition législative, suffisamment précise et qu'elle corresponde à un besoin social impérieux, c'est-à-dire qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.
>
> […]
>
> En l'espèce, on peut considérer que la proposition de loi est dans une large mesure conforme à ces principes. L'objectif des auteurs de la proposition est d'améliorer la perception de l'impôt par un assouplissement des règles relatives au secret bancaire fiscal. Cet assouplissement doit permettre de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. Sous réserve de l'observation formulée ci-après, les moyens choisis à cette fin ne sont pas disproportionnés, notamment compte tenu du fait que tant la proposition de loi que le droit en vigueur offrent suffisamment de garanties pour empêcher qu'il soit excessivement porté atteinte à la vie privée et familiale.
>
> […]'

Daarnaast benadrukken we dat het vermogensregister geen publiek register is. In Noorwegen, eveneens een democratische samenleving, kan elke burger het inkomen van een andere burger raadplegen (met name op deze website: https://www.skatteetaten.no/Person). Wij gaan niet zo ver. We combineren slechts bestaande databanken die we uitbreiden, aangevuld met een aangifteplicht voor residuele

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

vermogensbestanddelen en met andere informatie waarover de fiscus reeds beschikt. We herhalen ook het argument uit de toelichting dat de fiscus vandaag al een volledige inzage heeft in het inkomen van iemand die zijn volledige inkomen uit arbeid verwerft, in tegenstelling tot iemand die zijn volledige inkomen uit vermogen verwerft.

En considérant tous ces éléments, on peut estimer l'objectif de la présente proposition de loi comme légitime et les moyens utilisés comme proportionnés ».

11.1. Dans la mesure où le registre patrimonial, que prévoit la proposition de loi soumise pour avis, est défini comme « un instrument crucial dans la lutte contre la fraude [fiscale et sociale] [12], il poursuit indéniablement un but légitime.

En ce qui concerne le deuxième but poursuivi par les auteurs de la proposition, à savoir « disposer d'informations transparentes sur les patrimoines (...) [à l'égard de] *la société au sens large* » [13], il convient toutefois d'émettre préalablement une réserve. En effet, les détenteurs de patrimoines ne doivent pas, en tant que tels, garantir la transparence à l'égard de « la société » – donc pas l'autorité, mais tout le monde – ; en effet, une telle obligation de transparence générale et effrénée conduirait à ce que le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la CEDH, soit vide de sens.

Toutefois, les développements de la proposition ajoutent que « [l]es informations anonymisées et agrégées figurant dans le registre patrimonial représenteront une mine d'informations pour les recherches scientifiques et stratégiques », notamment pour « [permettre] d'étudier beaucoup plus en détail les inégalités de patrimoine et de revenus existant en Belgique, ainsi que de lutter plus efficacement contre la pauvreté et les inégalités » [14]. Il en ressort qu'il ne s'agit pas de rendre des informations individualisées publiques, mais de mettre à disposition des informations *anonymisées* et *agrégées* pour les recherches scientifiques et stratégiques. Dans la mesure où le registre patrimonial, que prévoit la proposition de loi soumise pour avis, est conçu comme un instrument pour poursuivre les objectifs politiques précités, il peut également être admis qu'il poursuit un objectif légitime.

Les développements de la proposition soumise pour avis soulignent à juste titre que l'autorité dispose d'ores et déjà d'un certain nombre de données qui devraient être inscrites dans le registre patrimonial, comme le cadastre des biens immobiliers, les informations qui doivent être déclarées au PCC et le registre UBO. Il n'en reste pas moins que la proposition prévoit l'obligation d'enregistrer des informations supplémentaires. En outre, le regroupement dans un seul registre des informations qui sont actuellement enregistrées dans différentes sources accroît l'ingérence dans la vie privée. En conséquence, il faudra veiller attentivement à ce que la réglementation en projet soit proportionnée aux objectifs poursuivis et offre des garanties suffisantes contre les abus.

[12] *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3451/001, p. 3.

[13] *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3451/001, p. 4.

[14] *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3451/001, p. 4.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

En outre, – eu égard au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution – les éléments essentiels de la réglementation en projet doivent être fixés par le législateur.

11.2. Compte tenu de ce qui précède, un certain nombre de dispositions de la proposition sont critiquables. Les adaptations suggérées ci-après sont nécessaires afin de garantir le respect du droit fondamental précité [15].

11.2.1. L'article 4, § 3, alinéa 1er, de la proposition donne au Roi la possibilité de dispenser de la déclaration [16]. Il peut prévoir des exceptions sur la base d'une « mise en balance entre l'utilité de la collecte des informations et la charge administrative pour l'habitant du Royaume ». La délégation ne contenant pas de gradation, le Roi peut l'appliquer de manière très large ou très restreinte, et il peut déterminer de manière discrétionnaire ce qui doit être déclaré.

Le principe de légalité exige que le législateur fixe lui-même les règles essentielles en la matière. Une délégation au pouvoir exécutif est possible, mais, dans ce cas, elle doit être définie de façon suffisamment précise. Il faudra réexaminer la délégation au regard de ce qui précède et il conviendra d'y inscrire les éléments essentiels permettant de fixer la limitation du droit à la vie privée.

11.2.2. Il ressort de l'article 7, § 1er, de la proposition que la consultation des informations (non anonymisées) du registre est soumise à un certain nombre de seuils *formels*. Plus particulièrement, le fonctionnaire qui souhaite consulter le registre doit pour ce faire obtenir l'autorisation d'un fonctionnaire ayant au moins le titre de conseiller général, désigné à cette fin par le ministre des Finances ou le ministre des Affaires sociales (*principe des quatre yeux*). Aucune restriction *sur le fond* n'est toutefois imposée, à l'exception de la condition selon laquelle il doit s'agir de renseignements pouvant être utiles à l'exercice de la fonction du fonctionnaire dont émane la demande. Dès lors, le fonctionnaire qui doit accorder l'autorisation de consultation devra dans tous les cas vérifier si ces conditions sont remplies.

Toutefois, la notion de « tout renseignement pouvant lui être utile dans l'exercice de sa fonction » est à ce point large que des *fishing expeditions* (pêche aux renseignements), par exemple, ne sont pas exclues. Il conviendra dès lors de préciser les possibilités qu'offre cette notion et quels contrôles du contenu le fonctionnaire qui doit accorder l'autorisation de consultation doit effectuer [17]. L'intention est peut-être de cibler les contrôles à l'aide de *datamining* (exploration de données) en vue de prévenir la fraude fiscale et sociale, auquel cas il y a lieu de le régler expressément.

11.2.3. L'article 7, § 1er, de la proposition prévoit que des informations peuvent être demandées par tout « fonctionnaire ayant au moins le titre d'attaché ». On trouve la même formulation à l'article 318, alinéa 2, du CIR 92. Ce dernier cas se situe toutefois dans le contexte

[15] De toute évidence, cette appréciation n'est valable que dans le contexte de la proposition actuellement à l'examen. Si cette réglementation est adaptée ou si l'utilisation des informations contenues dans le registre est rendue possible dans davantage de cas, la section de législation devra procéder à un nouvel examen au regard des règles de droit fondamental.

[16] Le délégué a confirmé qu'il s'agit ainsi d'attribuer au Roi une délégation de pouvoir réglementaire.

[17] En tout état de cause, les consultations doivent être conformes au règlement général sur la protection des données.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

des impôts sur les revenus, y compris le précompte immobilier, si bien qu'il s'agit nécessairement d'un fonctionnaire de l'administration fiscale fédérale ou éventuellement aussi de l'administration fiscale régionale. Or, cette proposition se situe en dehors de ce contexte, de sorte que le fonctionnaire visé n'est pas précisé de manière suffisamment spécifique. Ainsi, il n'est pas exclu, par exemple, qu'un fonctionnaire communal (ayant le titre d'attaché ou un titre supérieur), qui correspond formellement à la définition, puisse demander ces informations. C'est inadmissible [18], mais telle n'est sans doute pas l'intention, de sorte qu'il faudra corriger la formulation afin d'indiquer plus clairement les catégories de fonctionnaires qui sont visées.

11.2.4. Toutes les dispositions de la proposition ne sont pas formulées de manière suffisamment claire.

11.2.4.1. L'article 3, § 4, charge le Roi de déterminer « la spécification des données visées au § 1er ». Cette disposition pourrait être interprétée en ce sens que le pouvoir exécutif peut déterminer le champ d'application de l'ensemble de la réglementation. Dès lors que cette formulation laisse une trop grande liberté d'action, elle va à l'encontre de l'exigence de légalité inscrite à l'article 22 de la Constitution. Plus loin (voir l'observation 15), il apparaîtra cependant que telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition, de sorte que l'on peut répondre à la critique de légalité en précisant davantage l'intention.

11.2.4.2. L'article 4, § 3, alinéa 2, mentionne « les biens mobiliers non financiers » et « un ensemble cohérent ou [...] une collection », mais ces notions ne constituent pas vraiment un point de repère. À ce propos, le délégué a donné les éclaircissements suivants :

> « Beide concepten zijn niet overgenomen uit andere wetgeving. Het eerste verwijst naar fysieke voorwerpen, in tegenstelling tot financiële roerende goederen zoals bijv. cash op zichtrekening, aandelen, enz. Financiële roerende goederen worden opgenomen in het CAP of in het UBO-register, dus die zijn bekend, zelfs indien ze een waarde hebben van minder dan 5000 euro. We voorzien de drempel van 5000 euro om te vermijden dat mensen hun hele inboedel moeten aangeven, wat totaal disproportioneel zou zijn.
>
> De reden dat we het concept van coherent geheel of collectie gebruiken, is de volgende. Stel, iemand heeft een bibliotheek met waardevolle boeken of een gigantische wijnkelder. Elk individueel boek of individuele fles is minder dan 5000 euro waard. Toch lijkt het ons relevant om het geheel aan te geven indien de geschatte waarde 5000 euro overstijgt ».

Sur ce point, la proposition n'est pas claire, de sorte qu'elle pourrait être source de contestations. Outre le fait que la loi ne prévoit pas comment ni par qui la valeur des biens non financiers doit être estimée, ce qui semble déjà problématique en soi, on n'aperçoit pas ce que l'on entend par « un ensemble cohérent ou [...] une collection dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 5.000 euros » : un « ensemble cohérent » englobe-t-il tous les meubles des différentes pièces d'une habitation ? Comment faut-il évaluer une bibliothèque contenant mille livres ? Quid d'une installation musicale de six mille euros qui a entre-temps trois ans ? Les

[18] Dans la mesure où le registre patrimonial est conçu comme un instrument dans la lutte contre la fraude fiscale et sociale, il ne serait pas compatible avec le droit au respect de la vie privée que des fonctionnaires n'ayant aucune compétence dans cette matière aient néanmoins accès à ce registre. En ce qui concerne le deuxième objectif poursuivi par les auteurs de la proposition, l'accès par des personnes extérieures à des données non anonymisées et non agrégées n'est en tout cas pas admissible.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

plantes, fleurs et arbres dans un jardin forment-ils un ensemble cohérent avec les plantes dans l'habitation ? Qu'en est-il si une famille possède plusieurs vélos qui, ensemble, valent plus de 5000 euros ?

La disposition proposée doit par conséquent être précisée.

B. Principe d'égalité

12.1. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure visée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [19].

La proposition contient un certain nombre de différences de traitement qui doivent pouvoir être justifiées. Si tel n'est pas le cas, il faudra éliminer les différences opérées.

Les points qui suivent donnent un aperçu des différences de traitement qui doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

12.2.1. On n'aperçoit pas pourquoi l'article 3 de la proposition limite le champ d'application du registre aux habitants du Royaume. À la lumière des objectifs fixés, on peut en effet soutenir qu'il est également nécessaire d'être informés des éléments patrimoniaux, qui se trouvent en Belgique, de personnes n'habitant pas le Royaume [20].

À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « We houden zeker de deur open om het vermogensregister in een latere fase uit te breiden naar niet-rijksinwoners, althans enkel diegenen die onderworpen zijn aan de belasting voor de niet-inwoners (BNI). In het kader van dit wetsvoorstel hebben we besloten om hen niet mee te nemen. Doorgaans zal het grootste deel van het vermogen van niet-inwoners en het inkomen daaruit zich in het buitenland bevinden en daar belast worden. Het lijkt dus niet proportioneel om in een eerste fase het volledige vermogen van niet-inwoners in kaart te brengen. Bovendien is het aandeel niet-rijksinwoners onderworpen aan de BNI zo klein vergeleken met rijksinwoners dat de impact op de overheidsfinanciën beperkt is (dus ook de mogelijke opbrengst uit fiscale fraude). Ook voor het opstellen van statistieken is dit minder interessant ».

[19] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

[20] Consécutivement à la doctrine Schumacker, les personnes n'habitant pas le Royaume doivent parfois être traitées comme des habitants du Royaume (voir notamment : C.J.U.E., 14 février 1995, C-279/93, *Schumacker*, point 32 ; C.J.U.E., 16 mai 2000, C-87/99, *Zurstrassen*, point 21 ; C.J.U.E., 28 févier 2013, C-168/11, *Beker*, point 43 ; C.J.U.E., 12 décembre 2013, C-303/12, *Imfeld et Garcet*, point 43).

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

Cette explication ne convainc pas. La question porte sur des éléments patrimoniaux, qui se trouvent en Belgique, de personnes n'habitant pas le Royaume et non sur l'ensemble du patrimoine mondial des personnes qui n'habitent pas le Royaume. Il faudra démontrer que les habitants du Royaume et les personnes n'habitant pas le Royaume se trouvent dans des situations différentes à l'égard de l'autorité belge en ce qui concerne la possibilité et la nécessité de répertorier le patrimoine se trouvant en Belgique.

Par ailleurs, la distinction entre la connaissance du patrimoine situé en Belgique d'habitants du Royaume et de personnes n'habitant pas le Royaume doit aussi pouvoir être justifiée plus spécifiquement au regard de la lutte contre la fraude fiscale. En ne répertoriant pas le patrimoine situé en Belgique de personnes n'habitant pas le Royaume, l'échange automatique de certaines données du patrimoine de personnes n'habitant pas le Royaume est en tout cas rendu plus difficile [21], ces dernières personnes pouvant échapper plus facilement au contrôle fiscal dans leur État de résidence en plaçant leur patrimoine en Belgique sous une forme non financière. Il revient dès lors aux auteurs de la proposition de loi de donner une justification objective et raisonnable de la différence de traitement, opérée dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, entre les habitants du Royaume et les personnes n'habitant pas le Royaume.

12.2.2. La définition de la notion d''habitant du Royaume', à l'article 2, 2°, de la proposition se réfère uniquement à des personnes physiques. Il en découle que lorsque la proposition utilise le terme 'registre patrimonial', il porte uniquement sur les informations relatives aux personnes physiques et non sur les informations concernant des sociétés ou d'autres personnes morales. Or, ces dernières peuvent elles aussi avoir un patrimoine et des informations relatives à leurs éléments patrimoniaux peuvent être utiles dans le cadre de la lutte contre la fraude.

Cette limitation devra par conséquent elle aussi pouvoir être justifiée.

12.2.3. Afin d'établir chaque année le patrimoine net, outre les dettes, le registre tient compte uniquement des droits réels. La question de savoir pourquoi, pour déterminer le patrimoine, seuls les droits réels sont pris en compte et non les droits personnels, reste ouverte. En effet, d'autres éléments patrimoniaux encore, tels que des droits intellectuels, un fonds de commerce ou une assurance groupe, sont également utile à cet égard.

La limitation du régime aux droits réels devra pouvoir être justifiée de manière adéquate.

[21] Voir, entre autres, la Convention 'concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale', faite à Strasbourg le 25 janvier 1988, et l''Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers', signé à Berlin le 29 octobre 2014. La plupart des conventions préventives de la double imposition contiennent également de tels régimes.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

13. À l'article 2, 4°, de la proposition, le 'registre patrimonial' est défini comme « le registre du patrimoine net de tous les habitants du Royaume tenu par l'Administration de la Documentation patrimoniale conformément à la présente loi ». L'ajout « conformément à la présente loi » est superflu et doit de préférence être omis. Il découle à suffisance des dispositions légales proposées que le registre doit être tenu conformément à la loi.

Article 3

14. L'article 3, § 1er, 2°, proposé soulève la question de savoir pourquoi « la nature de ces biens et dettes » doit être mentionnée. En outre, l'article 3, § 1er, 1°, fait mention de « dettes », tandis que l'article 3, § 1er, 5°, fait état quant à lui de « l'encours de la dette ». Invité à donner des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « a) De bedoeling is om meer inzicht te krijgen in de structuur van iemands vermogen, en dus om de goederen en schulden te categoriseren. Bijvoorbeeld, schulden kunnen worden opgesplitst in hypothecaire schulden, kredietkaartschulden, enz.
>
> b) In 1° gaat het om de geïdentificeerde vermogensbestanddelen (goederen of schulden, bijv. 'krediet bij Belfius'). In 4° en 5° gaat het over het bedrag in euro (hetzij waarde, hetzij uitstaande schuld) ».

15. Selon l'article 3, § 4, de la proposition, le Roi détermine notamment « la spécification des données visées au § 1er ». Le commentaire de l'article 3 précise : « Les biens et les dettes sont classés en fonction de leur nature. La classification est établie par le Roi ».

Le délégué a confirmé que le terme 'spécification' renvoie effectivement à la classification de biens, au sens du commentaire des articles. Interprétée dans ce sens, la disposition proposée est conforme au principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution. Toutefois, dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de reformuler l'habilitation au Roi afin qu'elle reflète plus clairement l'intention des auteurs.

Article 4

16. L'article 4, § 3, alinéa 2, de la proposition est basé sur une limite inférieure de 5000 euros. Ce montant limite n'évoluera pas automatiquement, aucune indexation automatique n'étant prévue, contrairement à l'article 178 du CIR 92. Sauf si le législateur intervient après un certain temps, ce montant ne représentera plus qu'une valeur qui ne cessera de diminuer en raison de l'écoulement du temps et de la dépréciation de la monnaie. Si l'on veut éviter une telle situation, il faudra prévoir un mécanisme d'indexation.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

Article 5

17. Conformément à l'article 5, § 5, de la proposition, la déclaration doit être renvoyée au service indiqué sur la formule et dans le délai indiqué sur la formule, lequel ne peut être inférieur à un mois à compter de son envoi. À ce propos, le délégué a encore fourni les précisions suivantes :

> « We hebben hiervoor inspiratie gehaald uit het WIB, Art. 308 § 1: 'De (…) belastingplichtigen (…) moeten hun aangifte aan de dienst die op het formulier is vermeld doen toekomen binnen de op het formulier aangegeven termijn, die niet korter mag zijn dan één maand te rekenen vanaf de verzending ervan' ».

Article 6

18. L'article 6, § 2, de la proposition contient, pour les sociétés dont au moins une partie des participations au capital sont négociées sur un marché réglementé, une exception à l'obligation de déclaration annuelle en ce qui concerne les participations au capital négociées sur un marché réglementé et leur propriétaire, mais il maintient pour ces sociétés l'obligation de déclarer les actions nominatives ainsi que leur propriétaire.

Selon l'exposé des motifs, l'obligation de déclaration ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de participations cotées en bourse car la détention d'actions cotées en bourse sera déclarée par les établissements financiers qui gèrent des comptes-titres et les sociétés cotées en bourse peuvent difficilement savoir qui détient leurs actions. Une exception à cette dispense de l'obligation de déclaration s'applique toutefois lorsqu'il s'agit de titres nominatifs. La portée de cette exception n'est pas tout à fait claire : s'agit-il de titres nominatifs qui ont été consignés dans un registre des actions de cette société ou également de titres nominatifs qui sont négociés sur un marché réglementé ?

Il est recommandé de préciser cette différence et de la motiver au cours de l'examen parlementaire de la proposition.

Article 7

19. Il ressort de l'article 7, § 2, alinéa 2, de la proposition que le Roi est habilité à déterminer « les modalités de l'enregistrement, de la conservation et du contrôle des consultations ». Dès lors que l'article 7, § 2, alinéa 1er, proposé en règle l'essence, cette délégation peut être admise.

Article 9

20. L'article 9 de la proposition prévoit que tout habitant du Royaume peut prendre connaissance des données enregistrées à son nom dans le registre. Une disposition d'une telle portée existe cependant déjà : l'article 32 de la Constitution et l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' garantissent le droit de consulter toute

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡

information, sous quelque forme que ce soit, dont dispose une autorité administrative fédérale. En ce qui concerne la consultation d'informations de nature personnelle, comme c'est le cas en l'espèce, un intérêt personnel est requis, mais il ne peut subsister de doute quant au fait que cette condition est remplie par un habitant du Royaume qui souhaite prendre connaissance des données enregistrées à son nom dans le registre. En outre, l'article 7 de la loi du 11 avril 1994 procure au demandeur le droit de corriger des informations inexactes ou incomplètes le concernant, ce qui est une obligation découlant du règlement général sur la protection des données [22]. Le délégué a d'ailleurs confirmé que la possibilité de demander une rectification « zeker [zou] moeten kunnen ».

Mieux vaudrait dès lors omettre l'article 9 de la proposition. S'il était néanmoins maintenu, il faudrait le compléter par une disposition relative au droit de rectification.

Article 10

21. À la question de savoir si le segment de phrase « qui a accès aux bureaux de l'Administration de la Documentation patrimoniale », à l'article 10, alinéa 1er, de la proposition, peut également concerner un accès occasionnel par des tiers, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Wij menen van wel. Opnieuw werd inspiratie gehaald uit het WIB, Art. 337: 'Hij die, uit welken hoofde ook, optreedt bij de toepassing van de belastingwetten of die toegang heeft tot de ambtsvertrekken van de administratie belast met de vestiging, of deze belast met de inning en de invordering, van de inkomstenbelastingen, is, buiten het uitoefenen van zijn ambt, verplicht tot de meest volstrekte geheimhouding aangaande alle zaken waarvan hij wegens de uitvoering van zijn opdracht kennis heeft' ».

22. La réglementation devra aussi être rendue applicable aux personnes qui ont accès au registre (et pas uniquement aux bureaux de l'Administration).

Article 36

23. L'article 36 de la proposition règle l'entrée en vigueur. Par conséquent, cet article n'a pas sa place dans le chapitre 8 parmi des modifications de la loi du 18 septembre 2017, mais devrait faire l'objet d'un chapitre distinct.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[22] Article 13, paragraphe 2, b), du règlement général sur la protection des données. Voir également les considérants 59 et 65 du règlement.

‡LW-AHFTPFBAD-GFDHAVT‡